

驻村帮扶中的权力替代及其对村庄治理的影响

张欢

(中山大学 哲学系, 广东 广州 510275)

摘要: 由于村级组织软弱涣散、驻村干部存在外部考核压力和内在晋升动力, 精准扶贫政策在执行过程中出现了驻村干部对村干部的权力替代现象。驻村干部不仅主导了贫困户的精准识别与精准管理, 还支配了贫困村的产业发展与项目实施。这种权力替代的贫困治理格局, 虽然推动了扶贫政策的有效执行, 但也带来精细化技术治理导致村庄的“去政治化”、科层化治理带来资源投入的“内卷化”以及村干部强外部依赖性导致基层治理风险等负面影响。借国家资源输入的契机, 培养与吸纳村庄内生精英, 完善驻村干部的考核要求与角色定位, 推动农村基层组织建设, 是驻村帮扶下权力替代的规避策略。

关键词: 精准扶贫; 驻村帮扶机制; 权力替代; 基层治理

中图分类号: C912.82

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2018)05-0047-07

Power substitution and its impact on village governance in the practice of Village Help

ZHANG Huan

(Department of Philosophy, Sun Yat-Sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: Due to the weakness village-level organizations and the external assessment pressure and internal promotion motivation of the village cadres, the implementation of the precision poverty alleviation policy has resulted in the substitution of resident cadres to the village cadres. Resident cadres not only dominate the accurate identification and precise management of poor households, but also dominate the industrial development and project implementation of poor villages. This kind of power-replacement poverty governance has promoted the effective implementation of poverty alleviation policies, but it also brought about the negative effects of grassroots governance, such as the refinement of technical governance leads to the “de-politicization” of villages, the “involution” of resource input by bureaucratic governance, strong external dependence of village cadres leads to grassroots governance risks. Therefore, by taking advantage of the input of national resources, cultivating and absorbing the inner elites of the village, improving the assessment requirements and role orientation of the resident cadres, and promoting the construction of rural grassroots organizations are evasive strategies for the substitution of power in the practice of Village Help.

Keywords: precise poverty alleviation; resident assistance mechanism; power substitution; grassroots governance

一、问题的提出

精准扶贫是近年来中国减贫政策及工作的一次重大调整, 它不仅为国家与农民之间的互动提供了契机, 而且成为影响基层治理的新变量。习近平总书记在中共十九大报告中提出, “培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的‘三农’工作队伍”, 这是对精准扶贫尤其是驻村帮扶工作提出的新要

求。2018年中央一号文件强调, 加强农村基层党组织建设, “建立选派第一书记工作长效机制, 全面向贫困村、软弱涣散村和集体经济薄弱村党组织派出第一书记”, 构建乡村治理新体系。驻村帮扶沿袭了共产党的工作传统, 同时作为新时代一种农村工作制度的创新, 对农村基层治理也必然产生多重影响。因此, 考察驻村帮扶制度实践及其对基层治理的效应, 对于当下乡村振兴和未来中国乡村善治的长效机制建构具有重要意义。

乡村社会治理具有内生秩序与外部嵌入两种秩序^[1]。随着农村人财物外流, 传统乡村社会治理的内生秩序面临“复合性危机”^[2], 通过外部力量

收稿日期: 2018-09-19

基金项目: 国家社科基金青年项目(18CZZ037)

作者简介: 张欢(1990—), 女, 江西九江人, 博士研究生, 主要研究方向为农村社会学。

嵌入乡村社会成为基层治理的另一重要路径。精准扶贫政策中的驻村帮扶机制就是“国家行政嵌入”的一种体现^[3-4],驻村干部作为一种由国家推动的外生力量,一定程度上促进了乡村社会的发展,对基层治理具有积极作用。张义祯认为,驻村干部嵌入到乡村社会中的治理方式,是对村民自治失灵的有益补充,能够在农村实践中取得一定的基层治理绩效^[5]。扈红英等认为,新时期的驻村帮扶制度促进了基层组织建设与农村公共事业的发展,驻村干部作为国家力量的代表对基层治理结构也产生了重要影响^[6]。

学界对驻村帮扶制度对基层治理带来的消极影响也进行了一些探讨。王晓毅、王文龙等认为,驻村帮扶制度仍然“游离于乡村社会之外”,易造成扶贫依赖,加剧政绩竞赛不公,甚至可能会产生权力寻租、资源配置扭曲等问题^[7,8]。许汉泽、李小云认为,现在的驻村干部不同于革命年代的工作队,失去了上级赋予的巨大权力与充足资源,不仅不能动员广大人民群众,而且驻村帮扶制度本身也越来越形式化,因而在基层治理中所能发挥的作用也越来越有限^[9]。陈国申、袁立超等认为驻村帮扶制度具有较强的临时性、偶然性,是一种非制度化因素,缺乏稳定性保障和公平分配的顶层设计考量^[10,11]。谢小芹研究认为,驻村帮扶制度本身蕴含着投机性,会带来村民自治的消解之“殇”,不仅无法建立村庄可持续性的内生发展力量,反而造成村庄对外部资源的过度依赖,从而消解村庄原有的自治能力^[12]。

以上文献梳理表明,既往研究虽然对驻村帮扶制度的积极和消极作用进行了全面探讨,但是较少从驻村干部对村干部的权利替代视角去探析驻村帮扶与基层治理的互动关联机制。为此,笔者拟立足于贵州连片特困山区J乡^①的驻村帮扶实践,阐释驻村干部的权力替代现象及其背后的基层治理困境。本文中的“权力替代”是指在精准扶贫背景下,基于村级组织软弱涣散的现实,驻村帮扶干部在压力型体制和内在晋升动力下统揽村庄贫困治理权力,进而过度干预基层治理的现象。

二、驻村帮扶中的权力替代及其诱因

精准扶贫被比喻为“精准滴灌”,而驻村帮扶

机制越来越呈现出“嵌入式扶贫”的新模式^[13],被喻为实现精准扶贫的“管道”^[14],可见驻村帮扶对实现精准扶贫目标的重要意义。从国务院扶贫办等发布的《建立精准扶贫工作机制实施方案》的初衷来看,村干部是完成扶贫工作的村治主体,驻村干部应该是协助村干部的。而在贵州J乡的调研表明,随着驻村干部与国家扶贫资源的大量输入,驻村干部在嵌入过程中发生了角色转换,村治主体及其权力被驻村干部所替代,即由政策设计中的配角转变为政策执行中的主角,驻村干部逐渐主导了精准识别与精准管理,支配了产业扶贫及其相关治理事务,偏离了驻村干部的政策初衷与角色定位。

1. 驻村帮扶中权利替代的主要表现

(1) 驻村帮扶主导了贫困户精准识别和精准管理。精准扶贫的重要任务就是精准识别与精准管理,这也是驻村帮扶的基础。原则上精准扶贫具有一定的官方识别标准,因农民收入多为实物收入和现金收入,缺少准确的收入统计,因而基层组织普遍采取“社区瞄准”方法来识别贫困户。然而,“社区瞄准”方法易识别出绝对贫困户,却难以识别出相对贫困户,由此不可避免地导致人情、宗族势力等人为因素对精准识别的干预^[15]。从这个意义上说,监督村干部在贫困对象识别过程中不被裙带关系和个人偏好所影响,保障扶贫资源的公平合理分配是驻村干部的首要任务^[7]。

然而,在实践中驻村干部不仅定位于帮扶与监督的角色,而且进一步包揽了精准识别和精准管理的扶贫工作。近两年贵州省J乡精准扶贫的中心工作是“再回头看”与“识别报告”等,而且地方政府进一步要求对所有非贫困户建档立卡,以期对之前精准识别出来的贫困户进行查漏补缺与动态调整。以J乡A村为例,该村精准识别与精准管理工作由每个村民小组安排村干部与驻村干部各一名,对全村的贫困户进行信息再核实、查漏补缺、贫困户退出、信息汇总录入等等。由于村干部整体素质羸弱,凡涉及政策文件解读、文字材料汇总与电脑系统操作的工作都由驻村干部包揽替代,村干部在实际工作中充当了可有可无的尴尬角色。

(2) 驻村干部支配了村庄产业发展与项目实施。贵州省地处云贵高原连片特困山区,不仅是国家权力与市场体系的边缘地带,也是贫困发生的中

心区域,因而其扶贫力度是相当大的。以笔者调研的 J 乡为例,据不完全统计,该乡 2014 年以来的财政扶贫资金达 2 亿余元,大多数资金投向基础设施建设与产业发展等领域。其中 J 乡产业发展投入达 5 000 万元以上,一系列产业发展指标都是按照行政体系自上而下贯彻落实。近两年上级向 J 乡下达的产业发展指标是茶叶种植 1.35 万亩,蔬菜 1 万亩,精果林 2 000 亩,烤烟 5 000 亩,可见 J 乡的产业发展压力较大。

调研发现,无论是在产业发展规划方面,还是在项目实施方面,主要是由驻村干部包揽替代。在产业规划方面,驻村干部不仅需要动员村干部通过资金投入支持本村的产业发展,还要动员全体村民尽量支持产业发展,尤其是向村民宣传产业发展规划与脱贫致富目标,从而动员村民把土地流转给村集体来发展产业。在项目实施方面,驻村干部不仅需要负责选址问题,还要亲自监督工程进度,并解决项目实施过程中遇到的突发问题等等。总之,驻村干部要统筹安排产业发展的主要工作,村干部只是配合驻村干部做一些次要工作,比如负责在项目实施方面需请工用工时去找雇临时工等等。

2. 驻村帮扶中权利替代的形成原因

在贵州 J 乡的调研表明,驻村干部对村干部的权力替代,一方面与村级组织羸弱的现实有关,另一方面则受到驻村干部外部考核压力和内部晋升动力的约束。

(1) 村级组织的软弱涣散现实。驻村帮扶制度在不同区域表现出不同的实践样态,在贫困发生率相对低、扶贫力度不大、任务不是很艰巨的地区易出现驻村帮扶制度的形式化^[16]。对贵州连片特困山区而言,驻村干部面临贫困发生率高、扶贫力度大的艰巨任务,在村干部普遍老龄化、文化程度偏低、治理能力不足的背景下,就不可避免地出现驻村干部的权力替代现象。

从贵州 J 乡的调研来看,大多数村级组织可以说是软弱涣散的。精准扶贫前夕,一些村庄只有 2 名在职 30 年左右的老村干部,他们不仅年龄大,文化程度偏低,且治理能力仍只能适应于传统村寨自治时期的简约治理,村干部回应农民小事的能力强,基本能够维持小农生产生活秩序。精准扶贫政策出台后,财政扶贫资金需要承接与分配,大量扶

贫任务需要完成,一些老干部深感扶贫工作压力大,因资源分配矛盾导致群众工作也越来越难做,因而有的主动选择辞职;还有一些村虽然在上级组织干预下完成了换届选举和干部更替,一批新的年轻村干部得以上台,但村组干部之间的默契与团结程度显然不够,而且整体素质参差不齐,难以独当一面。比如有村庄 50 多岁的村干部与 20 多岁的村干部并存,还有村庄一年之内更换了 4 个村支部书记,以及不同家族的干部之间存在明争暗斗的现象等等。在村级组织软弱涣散的情况下,驻村干部常常需要给村干部安排具体工作,否则他们根本就不会主动做事情。驻村干部杨某直言,“我们经常这个工作还没干利索,下一个任务又来了,等不及了,根本没时间慢慢教他们,干脆直接自己干,这样还来得快些。”因此,在当前总体性贫困地区扶贫任务艰巨的背景下,村级组织的软弱涣散现实是驻村干部权力替代的重要原因。

(2) 驻村干部的外部考核压力。精准扶贫是一项政治任务,也是基层治理的中心工作。在压力型体制中,驻村帮扶工作面临诸多监督与考核,驻村干部承受着自上而下的巨大考核压力,有学者称这是一种“军令状”式的扶贫管理机制^[17]。这虽然有助于基层干部在扶贫工作中自我施压、增加工作积极性,但是压力型体制下的“扶贫军令状”,不仅会导致地方政府扶贫工作的“策略主义”^[18],从而造成贫困治理失灵,而且强化了政府在扶贫工作中的主导地位,从而制约其他主体参与贫困治理。

在精准扶贫背景下,驻村帮扶制度要求驻村干部长期住在贫困村内完成扶贫工作,一般要求每月达 20 天以上,而且每天 8 点半签到,还有精准扶贫、产业发展任务等都面临高密度的考核与督查。在这种压力型体制和过程考核机制下,驻村干部的角色由之前的灵活主动状态变为现在的被动束缚状态。在村干部眼中,驻村干部对村庄扶贫负有主要责任。一位村干部说,“驻村干部积极干活,我们就配合他们干,他们不积极,我们更不会积极。他们有考核的压力,必须干好。我们干不好,大不了回家干活”。因此,在村干部整体治理能力羸弱以及驻村干部的外部考核压力下,驻村干部既有动力也有能力对村干部进行权力替代。

(3) 驻村干部的内在晋升动力。驻村干部是

一种流动的基层干部,因此其行为基本符合科层体系内部晋升本质的逻辑。除了上文提到的压力型体制之外,驻村干部对村干部的权力替代还与驻村干部内在晋升诉求即“晋升锦标赛治理模式”^[19]高度相关。尤其是对年轻的驻村干部而言,一般都希望借精准扶贫这一机遇实实在在地干点事情,以引起上级各级领导的重视。因此,年轻的驻村干部作为脱贫攻坚的主要力量,尤其是在村级组织本身软弱涣散的村庄,就更加有动力对村干部进行权力替代,甚至是借产业扶贫的契机实现村庄发展之梦,为自己在科层体系内部创造晋升条件。

从实践来看,驻村干部基于内在晋升动力的理性行为逻辑在产业扶贫中体现得尤为明显。J乡A村的年轻驻村干部杨某,对十九大报告中提出的乡村振兴感到非常兴奋,认为乡村振兴是个机遇,乡村振兴一定要有思路,对于有经验、有思维的中青年干部而言大有作为。杨某在访谈过程中就描绘了A村的发展思路:激活村庄的所有资源,发展乡村旅游,大力开展产业、休闲旅游、农家乐等项目规划,打造一个“山水庄园”,将自己的个人理想与乡村振兴结合起来。比如利用山林优势、规划万亩茶园;修建盘山公路、观光庭与观光步道,建设水果缤纷采摘园和孔雀园等;利用水源优势,打造水上乐园、真人版“跳一跳”等游乐设施。然而,在A村老一代村干部看来,杨某的村庄发展规划虽然很有创见,但对村庄未来发展的定位不切实际,甚至抱怨杨某对村庄发展干预过多:“按道理村庄发展是由村干部说了算,国家干部应该是帮助村干部出谋划策,现在的实际都是驻村干部说了算,今年要这样发展,明年要那样发展,可结果一样都没搞起来。”驻村干部借产业扶贫对村干部进行权力替代,希望将村庄打造成引人注目的亮点村庄,实现村庄的山水田园梦,无疑有助于驻村干部在科层体系内的未来晋升,这也成为其在实践中积极开展产业扶贫工作的内在动力来源,

三、权力替代对基层治理的负面影响

在精准扶贫政策实施之前,国家力量进入贫困山区的程度有限,农村基层组织在承接国家政策任务的同时,在村庄内部变通执行与简约治理,村庄内部形成了一套低水平的公共品供给机制与底线

式治理状态。随着国家扶贫资源与现代规则的进入,基层社会原本均衡的生产生活秩序被打破,村庄治理开始复杂化,原有的一套治理规则和治理手段以及基层组织的治理能力都不适应当前的复杂治理。精准扶贫作为基层治理的外生变量,其政策执行中的偏差对基层治理带来新的挑战。基于村级组织的羸弱现状与驻村干部自身内外因素的推动,驻村帮扶干部形成对村干部的权力替代,偏离了驻村干部原本的角色定位,给村庄基层治理带来一系列负面影响。

1. 精细化的技术治理导致村庄的“去政治化”

渠敬东等认为,中国改革开放以来的国家治理转型,是一种从国家垄断权力资源的“总体性支配”向一种“技术化治理”转变^[20]。不同于传统常规化的基层治理内容,精准扶贫作为当前总体性贫困地区基层治理的中心工作,从自上而下的制度设计与精准理念来看,具有精细化的技术治理要求。无论是精准识别、建档立卡,还是精准管理、信息录入等工作,其管理考核都要求有客观数据与办事痕迹,体现了精细化技术治理的特征。基于精准扶贫工作中精细化的技术治理要求,基层组织不得不投入大量人力物力以应对精细化的考核。

在贫困户的精准识别工作中,向农村派驻驻村工作队,原本是需要动员村民参与的群众工作。早在20世纪50年代初期,土改是涉及大多数村民利益的公共事件,中国共产党通过组建土改工作队,下派到农村主持土改工作,主要是组织村民以多次开会的形式形成对各家庭经济状况的公共评议,从而以政治动员的方式完成了对阶级成分的划分^[21]。在扶贫资源输入的背景下,贫困户的精准识别同样涉及大多数村民的利益,因此如何借精准识别形成村庄社会内部的政治动员,将自上而下的国家资源输入与自下而上的群众动员有效对接,是当前基层组织面临的挑战。在精准识别工作中,尽管政府向农村派驻干部以协助基层组织开展扶贫工作,但在实践中驻村干部却替代了村干部的角色,成为按照精细化技术治理要求进行贫困户的精准识别与精准管理等工作的责任主体,技术治理直接取代了政治动员。这一变化带来的后果是,自上而下的精细制度取代了自下而上的政治动员,导致了村庄的“去政治化”。

精准扶贫的精细化治理要求,使得村干部由以前的半脱产干部变为现在的全职干部,村干部的村治动力明显弱化,更无群众动员的积极性,村干部角色反转成驻村干部完成脱贫攻坚任务的协助员与办事员。驻村干部的权力替代,无疑进一步强化了村干部对驻村干部的外部依赖性,村干部自主权力与治理能力弱化,驻村干部在主导贫困户识别等工作中的技术治理逻辑取代了政治动员逻辑,村庄面临“去政治化”的乡村治理难题。

2. 科层化治理方式带来资源投入的“内卷化”

驻村制是由解放初期的农村工作队演变而来,是一种反科层化运作的工作方法,更是中国共产党走群众路线的制度化运作机制^[22, 23]。然而,在当下精准扶贫实践中,原本作为“反科层化”运作的驻村帮扶越来越具有科层化治理的特征,导致了国家资源投入的“内卷化”困境。“内卷化”这一概念由克利福德·格尔茨首次提出,指农业劳动投入并未带来产量成比例增长的边际效益递减问题,后由杜赞奇^[24]、黄宗智^[25]在乡村治理与农业等领域中进一步阐发。在精准扶贫中,尤其是在驻村干部主导之下的产业扶贫中,资源的大量投入并未提高扶贫效率,甚至出现了国家资源投入的“内卷化”困境。

精准扶贫是国家对贫困地区与贫困群体进行脱贫致富的重大惠民政策,国家对贫困地区的资源输入力度是很大的,具体包括基础设施建设、产业扶贫、易地搬迁、危房改造、教育扶贫、医疗扶贫、五改一维一化等方面的资源投入,因而也是当前乡村社会利益最密集、福利最多的政策领域。对村干部进行权力替代之后,驻村干部所采取的科层化治理方式导致国家资源投入的“内卷化”,具体表现在驻村干部为完成上级产业指标的科层运作逻辑,造成大量扶贫资源投入的浪费。如为完成产业扶贫指标,打造全乡的蔬菜种植亮点村,驻村干部以行政方式对农民进行强制性土地流转,即使种植亏损也要硬撑着供上级领导视察,为此不惜耗费大量的蔬菜扶贫资金进行形式主义应对。山区农业条件有限,产业扶贫中的规模种养业往往不具备相应的标准,而产业扶贫在科层逻辑之下发生了目标偏差,浪费了大量的人力物力财力,导致产业扶贫资源投入的“内卷化”。

此外,驻村干部科层化的治理方式取代熟人治

理规则,不仅偏离了产业扶贫的目标,而且激化了村庄社会内部矛盾。驻村干部在产业扶贫项目实施过程中遇到钉子户,以科层治理方式直接替代村干部熟人社会的简约治理规则,从而深度介入村庄、卷入千家万户之间的复杂矛盾,增加了治理成本与治理难度,进而影响到村民对驻村干部甚至是地方政府的合法性认同。如驻村干部通过科层体系内部的资源动员如民政救助,去摆平产业扶贫中的占地钉子户,这种科层治理方式满足了少数群众的利益诉求却得罪了更多群众,引发了非受益村民对驻村干部的普遍不满。

3. 村干部强外部依赖性导致基层治理风险

精准扶贫政策实践中,驻村干部与村干部的关系有三种:一是驻村干部与村干部之间积极配合,人心凝聚,村级治理有效;二是驻村干部与村干部互相消极应付,有分工无合作,驻村干部为相关政绩而应付上级考核,但村干部积极性不高,属于维持型治理;三是村级组织软弱涣散,村干部能力不足,难以适应复杂治理事务,既有考核压力、又有晋升动力的驻村干部直接包揽替代,村级治理短期有效。其中,第一种类型是少数村庄,有着特殊性,比如驻村干部既是本村人,又是退休的乡镇党委书记。总体而言,后两种类型在整个乡镇的行政村中比较典型,尤其是驻村帮扶干部进行权力替代的村庄,隐含着基层治理风险。

如上所述,一方面,驻村干部主导了精准扶贫相关事务,使其直面千家万户,驻村干部的科层化治理方式易脱离贫困村实际,导致资源分配不公,恶化干群关系,基层治理原有的简约治理与低水平均衡秩序难以维持;另一方面,驻村干部深嵌于贫困村的基层治理之中,使村干部与村民对驻村干部形成强外部依赖性。然而,精准扶贫的政治任务必然要结束,驻村帮扶干部必然要退出,在治理秩序未理顺、干群关系未理清、帮扶措施不完善的情况下,高水平均衡的治理秩序难以实现,而原有低水平均衡的治理秩序已被扰乱,基层治理体系可能面临瓦解的风险。

长期来看,驻村干部在精准扶贫基础工作中的包揽替代具有潜在的基层治理风险。由于土生土长的村干部具有在地性与长期性,而外部输入的驻村干部具有流动性,正如当地人戏称的“坐山鼠”与

“过街猫”的关系。在扶贫资源与现代规则的输入时期,驻村干部对扶贫工作的长期包揽替代,一方面使得村干部对驻村干部形成强依赖,治理能力未能得到训练与改造;另一方面村干部仍然无法适应基层治理现代化背景下的复杂治理要求。将来随着驻村干部的退出,贫困村将面临一盘散沙或资源分配矛盾的基层治理风险。

四、驻村帮扶中权利替代的规避策略

驻村帮扶实践中的权力替代现象,是中国农村基层组织弱化的外在表现。精准扶贫政策资源的输入就意味国家力量与现代规则的输入,贫困山区原本的简约治理被打破,越来越复杂的治理事务对村干部治理能力提出了更高的要求。因此,如何提升村干部治理能力、规避驻村帮扶中的权利替代就变得越来越重要。针对当前权力替代对基层治理带来的负面影响,提出以下几点建议:

1. 培养与吸纳内生性的村庄精英

精准扶贫政策之所以发生驻村帮扶干部的权力替代现象,最主要的原因就是村级组织的弱化,村干部能力不足,致使处于压力型考核下的村干部只好取而代之,从而强化了村级干部的外部依赖性,无法提升应对复杂治理任务的能力。驻村干部在帮扶贫困村时,应注意培养与吸纳村庄精英,比如一些有公心的“负担不重的人”,既可分担繁杂的扶贫工作,也可为贫困村积蓄后备干部,提升基层组织的治理能力。

值得注意的是,村庄“知名人士”在基层治理中发挥着重要作用。“知名人士”一词在访谈过程中被多次提及,这一类人的共同特点是有公心、有能力、不怕得罪人、有威信等,正是村庄内部“负担不重的人”。针对道路不便、吃水困难等村内家外的公共问题,“知名人士”通过自身的公心热心与组织动员能力,以筹工筹劳的方式就可低成本地实现公共品自我供给。然而,“知名人士”在做好事的过程中难免得罪人,影响少数人的利益,但“知名人士”往往是底气十足,因为自己出发点是为公不为私,因而常常以正义的身份面对钉子户,有时采取“群众斗群众”的办法制约钉子户,还能激活村庄公共性,实现村庄治理任务。因此,如何将村庄内部不多的“知名人士”吸纳进村级组织体系,

对提升基层治理能力具有重要意义。

2. 完善驻村干部的行政考核与角色定位

在精准扶贫实践中,由于农村基层组织的弱化,在国家资源大量输入、行政体制的压力型考核以及基层治理任务复杂化的背景下,驻村帮扶干部在精准识别、精准管理、产业扶贫等方面工作实现对村级干部的权力替代,导致了精准扶贫政策的执行偏差与驻村帮扶机制的异化。向贫困村输入驻村帮扶干部是精准扶贫的重要机制,但在实践中仍缺乏经验。为使驻村干部更好地融入基层社会,又不形成对基层组织的权力替代,需要提升驻村干部行政考核的灵活性,摆正驻村干部的角色定位,处理好与本地村干部的关系。

一方面,由于上级行政考核的僵化刻板,导致驻村帮扶干部耗费过多精力在材料性工作上,在村级组织软弱涣散的情况下,村干部在考核压力之下不得不转向直接替代,而没有多余精力去思考贫困村的实际困境与脱贫发展问题。因此,国家与地方政府在制定考核办法时需考虑其灵活有效性,既要在大方向督促基层干部有效贯彻执行扶贫政策,同时也要给基层组织根据贫困村实际有针对性的变通调整空间。另一方面,驻村干部作为外来干部,虽然可以为贫困村带来新的发展经验与扶贫资源,但也容易产生扶贫项目与村庄实际相脱节的困境。尤其是产业扶贫项目中,贫困山区农村不适合规模化的种植业项目,驻村干部若忽视这一客观属性,不仅会给贫困村带来不必要的经济损失,甚至会影响干群之间的信任关系。这就要求驻村帮扶干部摆正自身的角色定位,更好地融入村庄社会,尽快熟悉当地情况,处理好外来驻村干部与本地村组干部之间的关系。

3. 纠正农村扶贫目标定位偏差

实践表明,低积累、高消费的文化贫困才是贵州贫困山区农村真正的致贫原因。政府扶贫的目标定位,应维持公共品供给等底线目标,保障村庄的通水通电通路,缩短农民与市场的距离,对绝对贫困户进行教育医疗等方面的兜底性救助,而不是产业扶贫、替农民致富的高位目标,产业扶贫带来的治理乱象与资源分配矛盾正在扰乱村庄秩序,侵蚀农民对政府的合法性认同。农村扶贫更重要的应该是国家力量与现代规则对山区这种总体性贫困地

区的农民进行现代化改造，而不是将国家资源直接输送到个体农民的手中。

注释：

① 贵州 J 乡 2.2 万人，辖 18 个行政村，其中有 1 个深度贫困村，9 个一般贫困村，其它为非贫困村。J 乡一直以来就每村有 1-2 名乡干部驻村的传统，但自 2016 年开始省市县各级部门密集下派干部驻村，一般贫困村有 5~6 名驻村干部，深度贫困村有 10 多名驻村干部，共同助力脱贫攻坚。例如 M 村 253 户 912 人，24 户贫困户，79 个贫困人口，共有 6 名驻村干部，其中 1 名包村领导。

参考文献：

- [1] 贺雪峰，仝志辉．论村庄社会关联——兼论村庄秩序的社会基础[J]．中国社会科学，2002(3)：124-134+207．
- [2] 肖唐镖．近十年我国乡村治理的观察与反思[J]．华中师范大学学报(人文社会科学版)，2014，53(6)：1-11．
- [3] 宋小伟，楚成亚．村庄内生秩序、国家行政嵌入与乡村秩序重建[J]．中共天津市委党校学报，2004(3)：49-52．
- [4] 袁立超，王三秀．嵌入型乡村扶贫模式：形成、理解与反思——以闽东南 C 村“干部驻村”实践为例[J]．求实，2017(6)：76-86．
- [5] 张义祯．嵌入治理：下派驻村干部工作机制研究——以福建省为例[J]．中共福建省委党校学报，2015(12)：36-43．
- [6] 扈红英，刘敏华，张俊桥，等．新时期驻村干部制度绩效研究——以河北“省市派驻村干部制度”为例[J]．中共成都市委党校学报，2014(4)：29-32．
- [7] 王晓毅．精准扶贫与驻村帮扶[J]．国家行政学院学报，2016(3)：56-62．
- [8] 王文龙．政绩竞赛、合法伤害权与炫耀性寻租——对中国当前“包村”运动的思考[J]．吉首大学学报(社会科学版)，2015，36(1)：29-33．
- [9] 许汉泽，李小云．精准扶贫背景下驻村机制的实践困境及其后果——以豫中 J 县驻村“第一书记”扶贫为例[J]．江西财经大学学报，2017(3)：82-89．
- [10] 陈国申，唐京华．试论外来“帮扶力量”对村民自治的影响——基于山东省 S 村“第一书记”工作实践的调查[J]．天津行政学院学报，2015，17(6)：62-68．
- [11] 袁立超，王三秀．非科层化运作：“干部驻村”制度的实践逻辑——基于闽东南 C 村的案例研究[J]．华中科技大学学报(社会科学版)，2017，31(3)：131-137．
- [12] 谢小芹．“接点治理”：贫困研究中的一个新视野——基于广西圆村“第一书记”扶贫制度的基层实践[J]．公共管理学报，2016，13(3)：12-22+153．
- [13] 孔德斌．嵌入式扶贫的悖论及反思[J]．理论与改革，2018(2)：67-76．
- [14] 彭国华．为精准扶贫建好“管道”[N]．人民日报，2014-06-22．
- [15] 贺雪峰．中国农村反贫困问题研究：类型、误区及对策[J]．社会科学，2017(4)：57-63．
- [16] 袁明宝．扶贫吸纳治理：精准扶贫政策执行中的悬浮与基层治理困境[J]．南京农业大学学报(社会科学版)，2018(3)：57-64．
- [17] 邢成举．压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理中的政府失灵[J]．南京农业大学学报(社会科学版)，2016(5)：65-73．
- [18] 欧阳静．压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]．经济社会体制比较，2011(3)：116-122．
- [19] 周黎安．中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]．经济研究，2007(7)：36-50．
- [20] 渠敬东，周飞舟，应星．从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析[J]．中国社会科学，2009(6)：104-127+207．
- [21] 威廉·韩丁．深翻[M]．《深翻》翻译校订组，译．香港：中国国际文化出版社，2008．
- [22] 李里峰．工作队：一种国家权力的非常规运作机制——以华北土改运动为中心的历史考察[J]．江苏社会科学，2010(3)：207-214．
- [23] 欧阳静．乡镇驻村制与基层治理方式变迁[J]．中国农业大学学报(社会科学版)，2012，29(1)：111-115．
- [24] 杜赞奇．文化、权力与国家——1900—1942 年的华北农村[M]．王福明，译．南京：江苏人民出版社，2003：183．
- [25] 黄宗智．华北的小农经济与社会变迁[M]．北京：中华书局，1986．

责任编辑：曾凡盛